87-6E

Current Issue Review

Reform of the Personal Income Tax System

Margaret Smith
Law and Government Division

Terrence J. Thomas
Economics Division

19 February 1987
Reviewed 12 May 1987

Library of Parliament
Bibliothèque du Parlement

Research Branch

88-00829/

The Research Branch of the Library of Parliament works exclusively for Parliament, conducting research and providing information for Committees and Members of the Senate and the House of Commons. This service is extended without partisan bias in such forms as Reports, Background Papers and Issue Reviews. Research Officers in the Branch are also available for personal consultations in their respective fields of expertise.

© Minister of Supply and Services Canada 1987

Cat. No. YM32-1/87-6-1987E

ISBN 0-660-12578-1

N.B. Any substantive changes in this Review which have been made since the preceding issue are indicated in **bold print.**

CE DOCUMENT EST AUSSI
PUBLIÉ EN FRANÇAIS

CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

REFORM OF THE PERSONAL INCOME TAX SYSTEM

ISSUE DEFINITION

In his speech to the House of Commons on 23 October 1986, the Honourable Michael Wilson, Minister of Finance, discussed comprehensive tax reform:

> By reducing the number of tax breaks that benefit only a few, by ensuring that profitable corporations pay their fair share, and by relying more on corporate and sales tax revenues, we will be able to cut personal income tax rates. That means increased take-home pay for Canadians. And the overall result will be a simpler, fairer and more efficient tax system. (Emphasis added.)

It is understandable that changes to the personal tax system would be at the centre of tax reform. In 1985, the Canadian Institute of Public Opinion reported that 69% of Canadians surveyed believed that taxes were too high. And the tax most visible to the average Canadian is the personal income tax. Proposals for reform of this tax in Canada have also received attention as a result of recent tax reform in the United States, where the tax base has been broadened and the schedule of personal tax rates has been simplified and drastically reduced.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

BACKGROUND AND ANALYSIS

Personal income tax is popular with government because it provides a generous and relatively stable source of revenue, and is fairly easy to collect. In 1917, the Canadian government instituted the income tax as a temporary measure. Seventy years later, this tax is the largest single source of government revenue, representing a third of taxes paid in Canada to all levels of government. In 1984, personal income tax produced $48.4 billion in revenue, more than the next three most important sources of tax revenue (sales tax, profits tax and property tax) combined.

Since the end of the Second World War, however, and especially since the early 1970s, the personal income tax system has been used for more than the raising of revenue. The rate structure and the myriad of exemptions and deductions have also been used for social and economic goals, from redistributing income to promoting investment in Canadian companies. These social and economic goals have made the tax system so complicated that some question whether new tax changes would be counter-productive.

A. Attributes of a Tax System

In his speech to the House of Commons on October 23, the Minister of Finance set out nine specific guidelines to be used in discussing tax reform:

1) fairness,
2) simplicity and compliance,
3) balance,
4) stability (of revenue),
5) international competitiveness,
6) economic growth,
7) Canadian priorities,
8) transitional implementation, and
9) consultation.

The list of guidelines is an extension of the three characteristics usually considered important to an ideal tax system - fairness, simplicity and efficiency. (Any tax system, ideal or not, is meant to raise revenue.) At first glance, of course, these three characteristics or nine guidelines

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

seem irreproachable. But different people have different notions about what constitutes fairness, simplicity, efficiency - or any other attribute of an ideal system.

Fairness (also referred to as equity) has several dimensions. The two most often cited are horizontal equity and vertical equity. Horizontal equity requires individuals in similar economic circumstances to pay similar amounts of tax. Vertical equity requires individuals with higher incomes not to pay a smaller percentage of their income in taxes than those with lower incomes. In other words, the income tax system should be progressive - tax rates should increase with income levels. The problem is that people disagree about how progressive it should be.

The House of Commons Standing Committee on Finance and Economic Affairs examined the issue of simplicity in the tax system and issued its report Tax Simplification in June 1986. This pointed to problems in the current tax system, citing "a Tax Act that even experts find confusing and a tax form for the average taxpayer that is daunting in length and complexity" (p. 1). The Committee's report proposed a straightforward approach to tax simplification: "People must be able to read and understand the Income Tax Act. Citizens must be able to read and understand the tax forms they are required to submit" (p. 11).

The last point is especially important, as the Canadian income tax system is based on voluntary compliance and self-assessment. Faced with complicated tax forms, citizens seek professional help in preparing these. Over a third of tax filers in 1985 (including 17% of those filing the "simple" T1 Special Form) used the services of tax preparers. Although it is obviously impossible to present precise figures, it is believed that complicated tax forms also lead to tax evasion and the growth of the so-called underground economy - both of which are of concern in Canada as they are throughout the world.

Efficiency probably has more dimensions and possible definitions than equity. To some, the tax system is efficient if it does not distort market decisions, especially those dealing with saving and investing. But the unfettered market allocates resources to maximize

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

private returns, so others feel that the tax system is fairer when it is used consciously to accomplish social goals. Unfortunately, the social goals are often not well defined. In addition to social and private efficiency, there is what may be termed revenue efficiency - the minimizing of the costs of collecting an additional dollar of revenue. This last notion of efficiency is often overlooked while tax policymakers focus on social goals; with some tax changes, it can cost more than a dollar to collect an additional dollar of revenue.

Even if everyone agreed about definitions, there would still be disagreements about the characteristics of the ideal tax system. An attempt to make the system fairer might make the system less efficient - increasing the progressivity of the tax rate schedule, for example, might curb some desirable investment. And juggling fairness and efficiency, as has been attempted in budgets for the last 15 years, produces a tax system that is far from simple.

B. The Current Personal Income Tax System in Canada

There are numerous dimensions to the personal tax system in Canada, but the two most relevant to comprehensive tax reform are the structure of tax rates and the nature of the tax base.

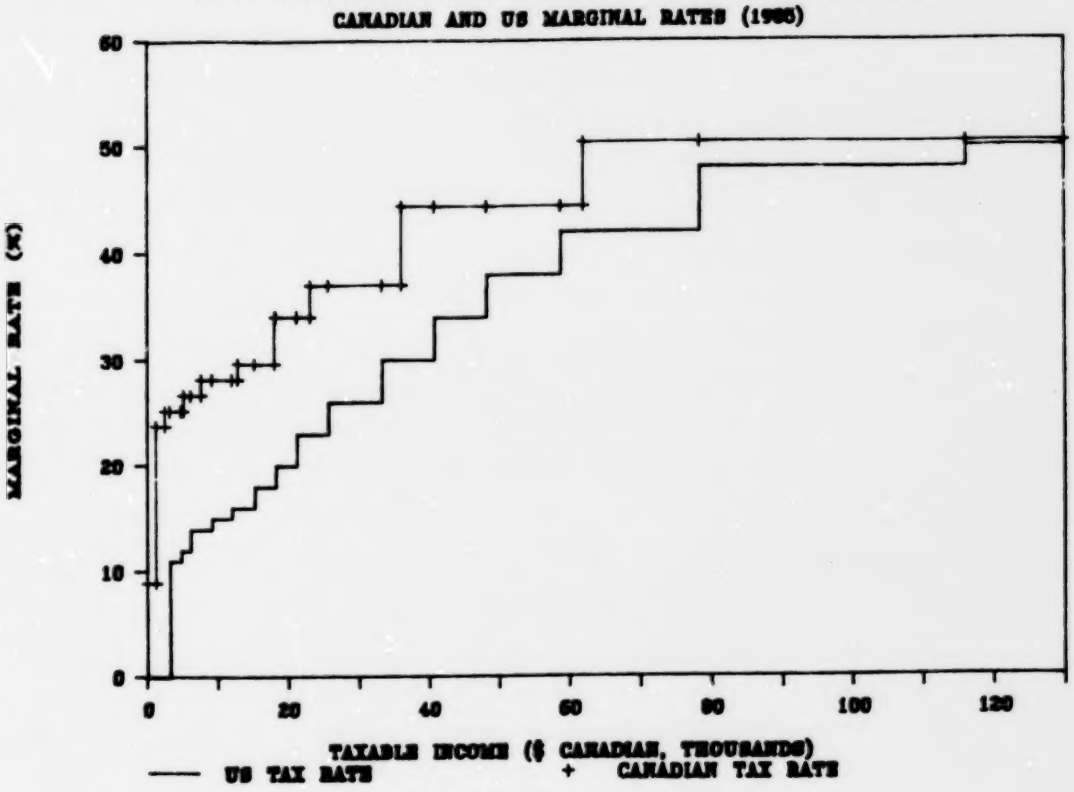
Chart 1 shows how tax rates in Canada increase with taxable income. (The rates shown are representative personal tax rates, being a combination of federal and Ontario rates.) For comparison, the pre-reform rate structure from the United States has been included in the chart. Taxable income in the U.S. has been converted to Canadian dollars, but there are still differences between the rate structures of the two countries - for example, the nature, size and distribution by income of exemptions and deductions - that make comparison difficult.

Nevertheless, the chart highlights some important characteristics of the current rate structure. The system is progressive, with higher marginal tax rates associated with higher taxable incomes. The top marginal tax rates for Canada and the (pre-reform) U.S. are nearly the same. But at income levels below about $120,000 marginal rates are consistently higher in Canada. Comprehensive tax reform, according to the

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

CHART 1

TAX RATES AS A FUNCTION OF INCOME



Source: U.S. and Canadian Tax Forms.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Minister of Finance, will focus on cutting personal income tax rates. The cuts could take many forms - a proportionate lowering of all steps in the rate schedule, larger cuts in some rates than in others or a reduction in the number of steps in the schedule (one of the keys to reform in the U.S.) and a subsequent adjustment of the rates.

That marginal tax rates increase with taxable income does not mean that the bulk of tax revenue comes from those with high incomes. The simple reason is that there are fewer Canadians with high incomes than average incomes. Chart 2 shows the distribution of taxes payable by income group. (The data are for 1984, the most recent year for which detailed tax statistics are available.)

Those with incomes between $20,000 and $40,000 paid over 45% of federal and provincial income tax, although they represent about 30% of tax filers. Those with incomes above $100,000 pay about 11% of taxes and make up about 1% of tax filers. At the other end of the income distribution, those with incomes below $10,000 pay about 1% of taxes but make up over a third of tax filers.

The income used in Chart 2 is total income, which is not the same as taxable income (or the tax base). In 1984, total income equalled $283.7 billion while taxable income equalled $174.8 billion. (Taxes payable equalled $42.6 billion or 24.4% of taxable income.) Total income, as presented by Revenue Canada, includes a gross up for dividends, half of actual realized capital gains and gross interest and investment income (that is, carrying charges are not deducted).

The difference between total and taxable income is due primarily to the deductions and exemptions claimed by tax filers. Chart 3 shows the distribution of these by income group. Over a third of deductions and exemptions go to Canadians with incomes between $20,000 and $40,000.

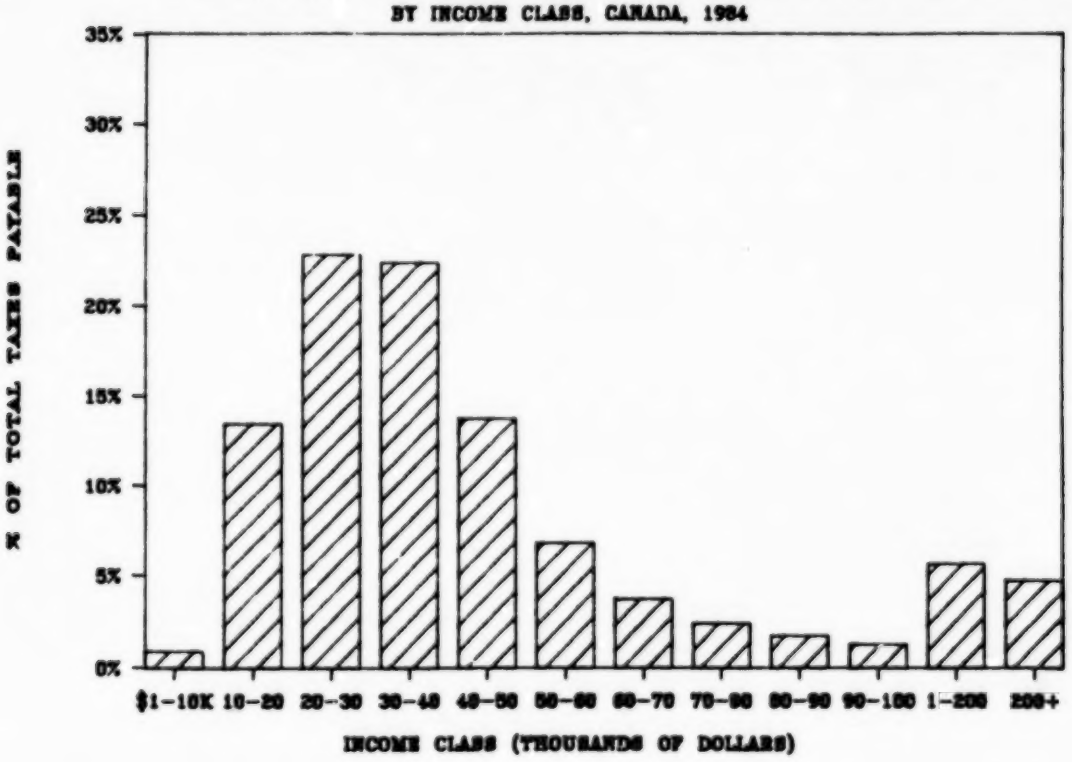
Comprehensive tax reform could match lower rates with a restructuring of the system of deductions and exemptions. Such a restructuring would change taxable income and possibly the distribution of taxes payable. How the current system, as summarized in Charts 1 to 3, would change would depend on the mixture of rate and base changes.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

CHART 2

DISTRIBUTION OF INCOME TAXES PAYABLE

BY INCOME CLASS, CANADA, 1984



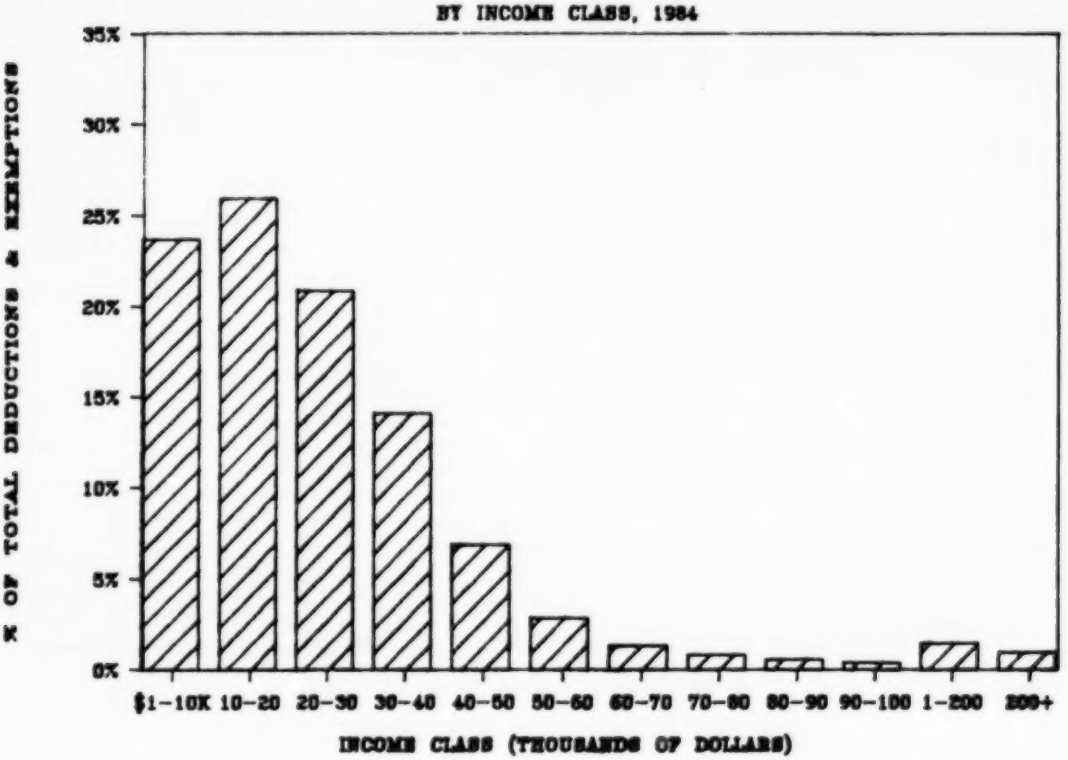
Source: Revenue Canada, Taxation, 1986 Taxation Statistics (Analyzing 1984 T1 Individual Tax Returns and Miscellaneous Statistics), Supply and Services, Ottawa, 1986.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

CHART 3

DISTRIBUTION OF DEDUCTIONS & EXEMPTIONS

BY INCOME CLASS, 1984



Source: Revenue Canada, Taxation, 1986 Taxation Statistics (Analyzing 1984 T1 Individual Tax Returns and Miscellaneous Statistics), Supply and Services, Ottawa, 1986.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

C. The Canadian and U.S. Systems

Canada, because of its geographic and economic links with the United States, must pay close attention to tax changes in that country. But this does not mean that Canada should simply duplicate the recent U.S. tax reform. (See G.S. Goldstein, "The American Tax Reform Act of 1986," Mini-Review 86-27E, Library of Parliament, Ottawa, 30 October 1986, for a discussion of the recent tax reform in the U.S.) Tax systems are similar in the two countries, but they are not identical. The most important differences have to do with the position of the states and provinces in the respective systems.

In Canada, nine of the provinces (Quebec is the exception) and both territories tie their personal income tax to the federal system. Provincial taxes are raised as a surtax on the basic federal tax, so any change in the federal system automatically affects provincial taxes. For all provinces but Quebec, the federal government collects provincial income tax when it collects federal taxes. In the U.S., on the other hand, no state has its taxes collected by the federal government. In 1984, only four states used federal tax payable as a base for calculating their own income tax, and, of these four, one allowed its taxpayers to use that base as an option.

The importance of income tax to state revenue varies widely among the states. Several have no personal income tax, while eight rely on personal income tax as their largest source of revenue. On average in 1984, states raised 30% of their tax revenue from a personal income tax; the average for Canadian provinces in the same year was 36.6% of tax revenue, with a range from 17.4% (Alberta) to 50.2% (Quebec).

As a proportion of GNP, state personal income tax is much less important than provincial personal income tax. This can be seen from the following table:

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Personal Income Tax as a Percentage of GNP, 1984 (fiscal year)

	Canada	U.S.
Federal	6.7	8.1
Provincial/state	5.1	1.8
Total	11.8	9.9

Source: D.B. Perry and J.L. Ballantyne, "Tax Reform in the United States and Canada: The Position of State and Provincial Governments," Canadian Tax Journal, Vol. 34, No. 4, July-August 1986, p. 917-928.

This table also shows that total personal income tax in the U.S. is less important than total personal income tax in Canada. The table does not, however, include social security contributions which are much higher there than here (6.8% of GNP in 1984 for the U.S. to 3.7% of GNP in Canada).

In the U.S., the federal government could ignore the states in determining tax reform. The federal government in Canada will certainly not be able to ignore the provinces. Any change in tax rates or in the definition of taxable income by the federal government has automatic effects on provincial income taxes.

D. Proposals for Change

1. Broadening the Tax Base

Base broadening is viewed by many as essential to the reform of both the personal and corporate income tax systems. It is generally accomplished by reducing personal exemptions, taxing previously exempt income, and eliminating or narrowing the scope of tax incentives which encourage certain activities.

In 1967, the Carter Commission proposed a broadened or comprehensive tax base which would consider the economic power of the taxpayer by including virtually all additions to wealth. The government responded to the Carter Commission's recommendations by issuing the 1969

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

White Paper entitled Proposals for Tax Reform. This document did not follow all of the Commission's recommendations, but did contain several measures designed to broaden the tax base. Among these were the inclusion in income of capital gains and various fringe benefits received by employees or by the owners of businesses, and the taxation of unemployment insurance benefits, fellowships, research grants and scholarships.

Public reaction to both the Carter Commission recommendations and the White Paper proposals was largely negative. A tax reform bill was passed in 1971, but it reflected the Carter Commission recommendations in only a limited manner and departed from many of the White Paper proposals. The bill did, however, broaden the personal income tax base to include, among other things: unemployment insurance benefits, scholarships (with a $500 annual exemption) and half of realized capital gains.

One of the stated goals of the 1981 Budget was to increase the fairness of the tax system. To this end, it proposed several base broadening measures including the elimination of income averaging annuity contracts and other income averaging provisions, and the taxation of certain employee benefits such as health services and dental plans and low interest or interest-free loans. The Budget also restricted deductions for interest expenses to the amount of annual investment income, disallowed the deduction of interest on money borrowed to purchase RRSPs, and repealed the capital gains reserve provisions. Intense lobbying and negative public response resulted in three separate amendments to the 1981 Budget proposals. The final product, legislated into effect in 1983, was a diluted version of these original proposals.

As previous attempts demonstrate, broadening the tax base can be difficult to achieve. Taxpayers are reluctant to give up any advantages received from previous budgets and associated tax measures. Furthermore, many tax incentives are the means that government has chosen to achieve certain valid economic and social objectives; it cannot automatically be assumed that they will be eliminated even where the tax system is shown to be an inefficient method of program delivery.

Base broadening proposals in 1987 might include elimination of the employment expense deduction, full taxation of capital gains and

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

lottery winnings, elimination of the $1,000 investment income exemption and the $500 scholarship income exemption, and elimination or reduction of deductions for charitable contributions.

2. Lowering Tax Rates

Lowering tax rates has been an important component of recent tax reform in the United States. Such rate reductions complement measures to broaden the tax base as they can offset, in whole or in part, the effects of having larger amounts of income subject to tax.

Proponents of lower tax rates contend that they provide the impetus for increased economic activity which, in the long run, will result in higher levels of tax revenue. High rates, on the other hand, may adversely affect incentives to work and save and provide an inducement to participate in the underground economy. High tax rates might also lead to investment decisions based on the investor's current tax position and not on the investment's soundness or profitability.

The current federal personal income tax rate structure, as seen above, is composed of progressive marginal rates in 10 rate brackets ranging from 6% to 34%. Proposals for lowering tax rates range from lowering the top marginal rates to instituting a flat rate of tax or a modified version of this. Recent tax reform measures adopted in the United States provide for two main federal rate brackets for individuals, of 15% and 28% (though certain high income earners could be subject to a 33% rate).

3. Simplifying the Tax Structure

In June 1986, the House of Commons Standing Committee on Finance and Economic Affairs presented a report to the House of Commons on tax simplification. Recognizing that the goals of achieving tax equity and tax simplification may conflict, the Committee made several recommendations, including: (a) that no changes to the income tax system be made without first examining the impact of such changes on the complexity of the Income Tax Act and the tax forms, (b) that the current Income Tax Act be redrafted to make it readable, and (c) that the current package of exemptions deductions and special tax measures be reviewed to determine

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

whether their benefits can be provided more simply, by some method outside the tax system or by adjusting tax rates or general exemptions.

E. Conclusions

Tax reform in the United States has provided impetus to the movement to reform the Canadian income tax system. Important to any such reform would be changes to the personal income tax structure, particularly measures to broaden the tax base, reduce tax rates and simplify the system.

The main objectives of tax reform are fairness, simplicity and efficiency. Unfortunately, these are not always compatible. Measures designed to enhance the fairness of the system may not be economically efficient or simple. Tax concessions used to promote certain economic and social policy objectives may conflict with the equity objective by benefiting individuals with high incomes. Measures which promote efficiency may be neither fair nor simple.

In the reform process, legislators will be called upon to evaluate proposals with reference to these sometimes unavoidably conflicting objectives. Inevitably, compromises will have to be made. Those reforming the tax system must consider the relative importance of competing objectives and the extent to which one of these may be sacrificed to achieve another.

PARLIAMENTARY ACTION

A. White Paper on Tax Reform

In 1969, the government tabled before Parliament the White Paper, Proposals for Tax Reform. Among other things, the White Paper proposed that unemployment insurance, research grants, scholarships, bursaries, capital gains and various fringe benefits be included in the tax base. Other sources of income such as worker's compensation, strike pay and family allowances would not be taxed. Committees of both the House of Commons and the Senate held hearings on the White Paper and issued reports in 1970.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

B. Bill C-259 (1971)

Passed in 1971, Bill C-259 implemented certain tax reform measures. Among these were measures to broaden the tax base by including in income unemployment insurance benefits, scholarships (with a $500 annual exemption) and one-half of realized capital gains. The bill also implemented general averaging for all taxpayers and altered the tax rate structure.

C. November 1981 Budget

Stressing the principle of fairness, the 1981 Budget contained several base broadening proposals. Among these measures were the inclusion in income of employee benefits such as free travel passes, dental plans, health services and low-interest or interest-free loans, the elimination of income averaging annuity contracts (IAACs) and restricting the interest expense deduction to the amount of investment income earned in each year.

D. Bill C-139 (1983)

This bill implemented some of the tax reform proposals contained in the November 1981 Budget. (The budget proposals were altered three times before Bill C-139 was passed.) Measures to limit the deduction of interest costs to the amount of investment income and to tax employee benefits from health and dental plans were dropped. Other reform proposals were limited, or made subject to exceptions or conditions.

CHRONOLOGY

1967 - The Royal Commission on Taxation (Carter Commission) published its report which recommended comprehensive reform of the tax system.

1969 - Finance Minister E.J. Benson released a White Paper entitled Proposals for Tax Reform. This document set out the government's position on tax reform and outlined a number of reform proposals.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

1970 - Public hearings into the White Paper were held by committees of both the House of Commons and the Senate. Reports by the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce and the House of Commons Standing Committee on Finance, Trade and Economic Affairs were issued in September and October 1970, respectively. For the most part, these reports were critical of the White Paper's proposals.

June 1971 - Bill C-259, proposing reforms to the tax structure, was introduced into the House of Commons. After numerous amendments and prolonged debate, it was passed in December 1971. Among other things, the tax bill provided for the taxation of one-half of capital gains, elimination of gift and estate taxes, reduction of corporate tax rates and modification of the dividend tax credit.

November 1981 - Finance Minister Allan MacEachen introduced a budget containing several reform proposals including: a temporary cap on partial indexation, repeal of the deduction for income averaging annuities, limits on the deductibility of investment costs, more stringent taxation of employee benefits, reforms to the manufacturers' sales tax, and the reduction of capital cost allowance write-offs. Public protest led to the introduction of several changes to these proposals.

October 1982 - Finance Minister Marc Lalonde announced several measures which substantially modified the reform proposals of the November 1981 budget.

30 March 1983 - The remaining MacEachen proposals embodied in Bill C-139 became law.

May 1985 - Finance Minister Michael Wilson released two discussion papers. The Corporate Income Tax System, A Direction for Change presented proposals for changes to the corporate tax system, including broadening the corporate tax base and lowering corporate tax rates. A Minimum Tax for Canada set out minimum tax structure proposals designed to ensure that high income individuals would pay a minimum level of income tax.

June 1986 - The House of Commons Standing Committee on Finance and Economic Affairs presented to the House of Commons a report entitled Tax Simplification. The report contained several proposals for simplifying the Income Tax Act.

1 October 1986 - In the Speech from the Throne, the government announced that it would introduce measures to lower tax rates, shift the tax burden away from personal income tax and create a simpler, more comprehensive tax system.

23 October 1986 - In a speech to the House of Commons, Finance Minister Michael Wilson announced that the government would initiate changes to the personal, corporate and sales tax systems.

18 February 1987 - In his budget speech, Finance Minister Michael Wilson announced that tax reform measures designed to simplify the tax system, limit special preferences and provide incentives through lower tax rates would be forthcoming.

6 May 1987 - Finance Minister Michael Wilson announced that a Government White Paper on tax reform would be tabled in the House of Commons on 18 June 1987. Among other things, the White Paper will contain proposals to reform the personal income tax system by lowering tax rates, reducing the number of tax brackets (from 10 to 3), decreasing the number of special preferences and using tax credits rather than exemptions.

SELECTED REFERENCES

(1) Boadway, Robin and Neil Bruce, "Theoretical Issues in Tax Reform," in Approaches to Economic Well-Being, The Collected Research Studies/Royal Commission on the Economic Union and Development Prospects for Canada, Vol. 26, University of Toronto Press, Toronto, 1985, p. 137. (Library of Parliament J103/P1/1982/E2/A13)

(2) Canada, Minister of Finance, Proposals for Tax Reform, Queen's Printer, Ottawa, 1969. (Library of Parliament HJ/2449/A36/1969)

(3) Canada, Department of Finance, Account of the Cost of Selective Tax Measures, Supply and Services Canada, Ottawa, 1985. (Library of Parliament HJ/2337/C2/A36)

(4) Canadian Tax Foundation, "Excerpts from Report Royal Commission on Taxation," Canadian Tax Journal, Vol. 15, No. 2, March-April 1967. (Library of Parliament J103/P1/1962/T3/A12a/1967)

(5) Gillespie, W. Irwin, "The 1981 Federal Budget: Muddling Through or Purposeful Tax Reform?" Canadian Tax Journal, Vol. 31, No. 6, November-December 1983, p. 975. (Library of Parliament HJ/2242/C357)

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

(6) Smith, Roger S., "Base Broadening and Rate Changes: A Look at the Canadian Federal Income Tax," Canadian Tax Journal, Vol. 32, No. 2, March-April 1984, p. 277. (Library of Parliament HJ/2242/C357)

(7) Thirsk, Wayne R. and John Whalley, ed., Tax Policy Options in the 1980s, Canadian Tax Paper No. 66, Canadian Tax Foundation, February 1982. (Library of Parliament HJ/2449/C35C/No. 66)

(8) United States, Department of the Treasury, Tax Reform for Fairness, Simplicity, and Economic Growth, November 1984. (Library of Parliament HJ/4652/A82)

Bulletin d'actualité

87-6F

La réforme du régime d'impôt sur le revenu

Margaret Smith
Division du droit et du gouvernement

Terrence J. Thomas
Division de l'économie

Le 19 février 1987
Revu le 12 mai 1987

Bibliothèque du Parlement
Library of Parliament

Service de recherche

Le Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement travaille exclusivement pour le Parlement, effectuant des recherches et fournissant des informations aux parlementaires et aux comités du Sénat et de la Chambre des communes. Entre autres services non partisans, il assure la rédaction de rapports, de documents de travail et de bulletins d'actualité. Les attachés de recherche peuvent en outre donner des consultations dans leurs domaines de compétence.

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1987

N° de cat. YM32-1/87-6-1987F

ISBN 0-660-92134-0

N.B. Dans ce bulletin, tout changement d'importance fait depuis la dernière publication est indiqué en **caractères gras** .

THIS DOCUMENT IS ALSO PUBLISHED IN ENGLISH

TRADUCTION

CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

LA RÉFORME DU RÉGIME D'IMPÔT SUR LE REVENU DES PARTICULIERS

DÉFINITION DU SUJET

Dans le discours qu'il a prononcé à la Chambre des communes le 23 octobre 1986, l'honorable Michael Wilson, ministre des Finances, formulait, à propos d'une vaste réforme fiscale, les observations suivantes:

> Une réforme complète de la fiscalité offre manifestement d'énormes possibilités et représente un défi tout aussi important en réduisant le nombre des avantages fiscaux dont une poignée de contribuables bénéficient. En assurant que les sociétés qui réalisent des bénéfices paient leur juste part des impôts et en recourant davantage à l'impôt des sociétés et à la taxe de vente, nous serons en mesure d'abaisser le taux d'imposition des particuliers. Les Canadiens verront ainsi augmenter leur paye nette. Le résultat global sera un régime fiscal plus simple, plus équitable et plus efficace. (C'est nous qui soulignons.)

Il est facile à comprendre que les modifications au régime d'imposition des particuliers soient au coeur de la réforme. En effet, d'après un sondage réalisé en 1985 par le Canadian Institute of Public Opinion, 69 p. 100 des Canadiens interrogés estimaient que les taux d'imposition étaient trop élevés; et l'impôt qui touche le plus directement le contribuable moyen est bien sûr l'impôt sur le revenu des particuliers. Les propositions de modification du régime fiscal ont aussi retenu l'attention au pays en raison de la récente réforme survenue aux États-Unis, où l'on a élargi l'assiette fiscale et simplifié le barème des taux d'imposition des particuliers tout en le réduisant radicalement.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

CONTEXTE ET ANALYSE

L'impôt sur le revenu des particuliers est populaire auprès des pouvoirs publics parce qu'il est une source de revenu importante et relativement stable et qu'il est assez facile à percevoir. En 1917, le gouvernement canadien l'instaurait comme mesure temporaire. Soixante-dix ans plus tard, il est la principale source de recettes de l'État, représentant le tiers des impôts perçus par tous les ordres de gouvernement du pays. En 1984, l'impôt sur le revenu des particuliers a produit des recettes de 48,4 milliards de dollars, plus que les trois autres sources principales de recettes fiscales combinées (la taxe de vente, l'impôt sur les bénéfices et l'impôt foncier).

Cependant, depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale et particulièrement depuis le début des années 70, le régime d'impôt sur le revenu des particuliers est loin de servir uniquement à générer des recettes. En effet, la tarification et la myriade d'exemptions et de déductions consenties ont aussi des objectifs socio-économiques, qu'il s'agisse de redistribuer les revenus ou d'encourager l'investissement dans les entreprises canadiennes. Ces objectifs ont rendu le régime fiscal tellement compliqué que beaucoup se demandent si de nouvelles modifications au régime n'iraient pas à l'encontre du but recherché.

A. Les attributs du régime fiscal

Dans le discours qu'il a prononcé à la Chambre des communes le 23 octobre, le ministre des Finances a énoncé neuf principes directeurs bien précis qui doivent orienter le processus de réforme. Ces principes sont les suivants:

1) équité,
2) simplicité et observation des règles,
3) équilibre,
4) stabilité des recettes,
5) compétitivité internationale,
6) croissance économique,
7) priorités canadiennes,
8) transition graduelle, et
9) consultation.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

Ces principes directeurs constituent un développement des trois caractéristiques normalement jugées essentielles à un régime fiscal idéal, c'est-à-dire l'équité, la simplicité et l'efficacité. (Tout régime fiscal, idéal ou non, sert à générer des recettes.) À première vue, bien sûr, ces trois caractéristiques, ou les neuf principes directeurs, semblent ne poser aucun problème. Pourtant, les notions d'équité, de simplicité et d'efficacité, ou de tout autre attribut d'un système idéal, sont très subjectives.

Le principe d'équité comporte plusieurs aspects, dont les deux le plus couramment invoqués sont l'équité horizontale et l'équité verticale. L'équité horizontale suppose que les contribuables dont la situation économique est semblable payent des impôts semblables. Par ailleurs, selon l'équité verticale, les contribuables plus nantis ne doivent pas verser au fisc une proportion de leur revenu plus faible que ne le font ceux dont le revenu est moindre. Autrement dit, le régime d'impôt sur le revenu devrait être progressif, c'est-à-dire que les taux d'imposition devraient augmenter en fonction des niveaux de revenu. Malheureusement, on a du mal à s'entendre sur le degré de progressivité du régime.

Le Comité permanent des finances et des affaires économiques de la Chambre des communes, chargé d'étudier la simplification du régime fiscal, a produit le rapport intitulé Impôt simplifié en juin 1986. Il y fait ressortir les problèmes du régime actuel, indiquant notamment que "les spécialistes eux-mêmes ont du mal à se retrouver dans la Loi de l'impôt sur le revenu et que le contribuable type doit remplir une formule d'une longueur et d'une complexité décourageantes" (p. 1). Il y propose aussi une façon bien simple de simplifier le régime: "Les contribuables doivent pouvoir lire et comprendre la Loi de l'impôt sur le revenu. Les citoyens doivent être capables de lire et de comprendre les formules d'impôt qu'ils sont tenus de produire. Le Comité est d'avis que le gouvernement doit dès maintenant entreprendre de simplifier le régime fiscal" (p. 11).

Ce dernier point est particulièrement important, étant donné que le régime canadien se fonde sur la participation volontaire et l'auto-évaluation. Aux yeux des contribuables, les rapports d'impôt sont

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

compliqués, et ils demandent donc l'aide de spécialistes pour les remplir. En 1985, plus du tiers des contribuables (y compris 17 p. 100 de ceux qui avaient reçu la formule T1 spéciale "abrégée") ont fait appel à des services spécialisés. Bien qu'il soit évidemment impossible de produire des chiffres précis à ce sujet, on croit que la complexité des formules d'impôt favorise aussi l'évasion fiscale et l'essor d'une économie parallèle, deux phénomènes inquiétants au Canada comme ailleurs dans le monde.

L'efficacité compte probablement plus de dimensions et de définitions possibles que l'équité. Pour certains, le régime fiscal est efficace s'il ne fausse pas les décisions du marché, surtout celles qui ont trait à l'épargne et à l'investissement. Par ailleurs, comme le marché libre répartit les ressources de façon à porter les intérêts privés au maximum, d'autres estiment que le régime fiscal est plus équitable quand il est utilisé en connaissance de cause pour atteindre des objectifs sociaux. Malheureusement, ces objectifs sont souvent mal définis. En plus d'être efficace sur les plans social et privé, le régime peut l'être au niveau de son rendement économique, en réduisant au minimum les coûts de la perception des recettes. Cette dernière notion de l'efficacité est souvent négligée par les décideurs au profit des objectifs sociaux; pourtant, dans le cas de certaines modifications fiscales, les frais de perception peuvent être supérieurs aux recettes supplémentaires obtenues.

Même si leur définition faisait l'unanimité, les caractéristiques d'un régime fiscal idéal seraient toujours la source de désaccords. En tentant de rendre le régime plus équitable, on peut aussi en réduire l'efficacité: c'est ainsi que l'augmentation de la progressivité du barème d'imposition peut décourager certains investissements souhaitables. En outre, à jongler avec les principes d'équité et d'efficacité, comme on a tenté de le faire depuis 15 ans dans les budgets, on ne peut que compliquer le régime.

B. Le régime actuel d'impôt sur le revenu des particuliers au Canada

Le régime de l'impôt personnel au Canada comporte de nombreuses dimensions, mais les deux facteurs qui revêtent le plus

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

d'importance dans l'optique d'une réforme fiscale globale sont le barème des taux d'imposition et la nature de l'assiette fiscale.

Le graphique 1 illustre l'augmentation des taux d'imposition au Canada, selon le revenu imposable. (Les taux utilisés sont des taux d'imposition représentatifs calculés en combinant les taux des gouvernements fédéral et de l'Ontario.) On y a inclus, à des fins de comparaison, le barème d'imposition en vigueur aux États-Unis avant la réforme fiscale. Le revenu imposable aux États-Unis a été converti en dollars canadiens, mais les différences qui demeurent entre les barèmes d'imposition des deux pays, notamment en ce qui concerne la nature, l'importance et la répartition des exemptions et des déductions selon le revenu, rendent la comparaison difficile.

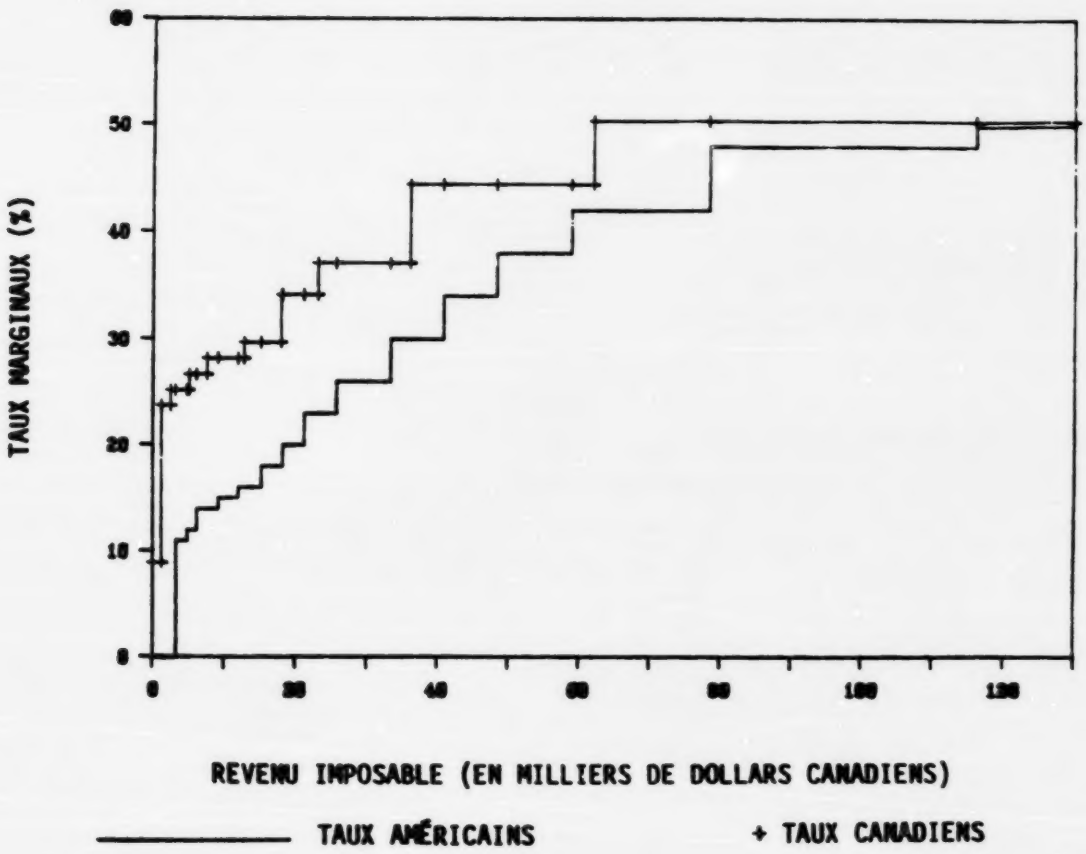
Quoi qu'il en soit, le graphique fait ressortir certaines caractéristiques importantes du barème actuel des taux d'imposition. Le régime est progressif, les taux marginaux augmentant selon le revenu imposable. Les taux marginaux les plus élevés sont pratiquement les mêmes au Canada et aux États-Unis (avant la réforme). Cependant, à l'égard des niveaux de revenu inférieurs à 120 000 $, les taux marginaux sont constamment plus élevés au Canada. Selon le ministre des Finances, la réforme intégrale du régime fiscal serait axée sur l'abaissement des taux de l'impôt sur le revenu des particuliers. Cet abaissement pourrait prendre de nombreuses formes: réduction proportionnelle de tous les niveaux du barème d'imposition, réductions plus fortes de certains taux par rapport à d'autres, ou encore diminution du nombre de niveaux dans le barème (l'une des composantes clés de la réforme aux États-Unis) et rajustement ultérieur des taux.

Le fait que les taux d'imposition marginaux augmentent selon le revenu imposable ne signifie pas que la majeure partie des recettes fiscales émane des nantis. La raison en est toute simple: moins de Canadiens ont un revenu élevé qu'un revenu moyen. Le graphique 2 illustre la répartition des impôts exigibles selon la tranche de revenu. (Ces données remontent à 1984, année la plus récente pour laquelle on dispose de statistiques détaillées sur l'impôt.)

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

GRAPHIQUE 1

TAUX D'IMPOSITION SELON LE REVENU
TAUX MARGINAUX CANADIENS ET AMÉRICAINS (1985)

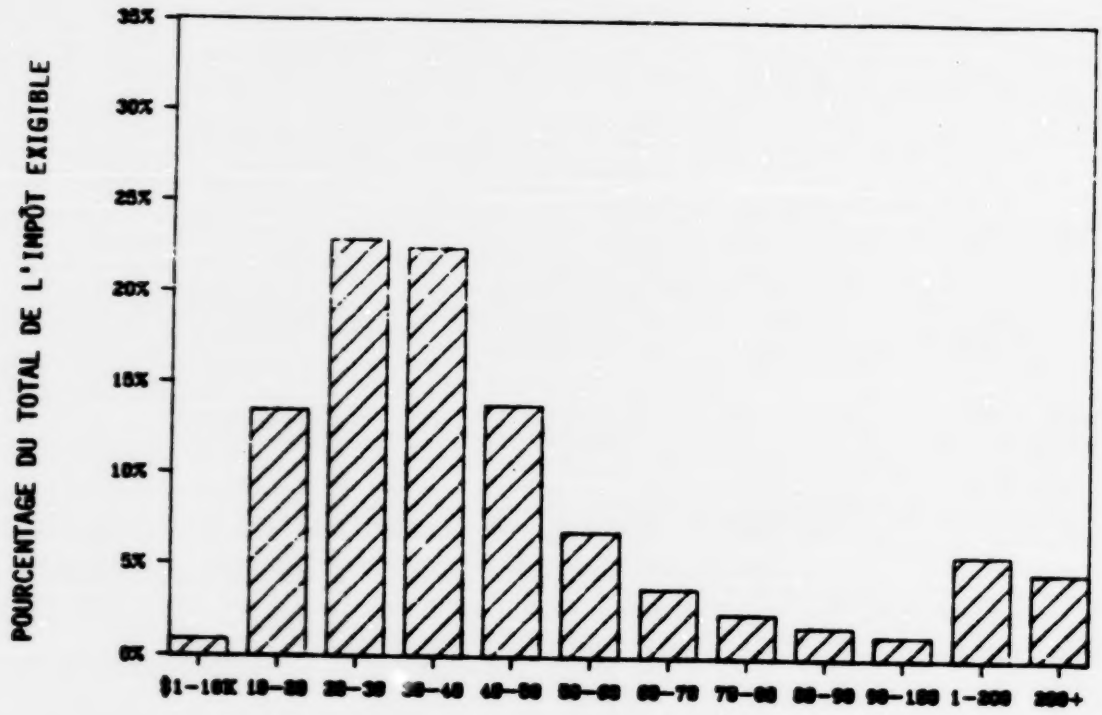


Source: Déclarations d'impôt sur le revenu canadienne et américaine.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

GRAPHIQUE 2

RÉPARTITION DE L'IMPÔT SUR LE REVENU EXIGIBLE
PAR TRANCHE DE REVENU, CANADA, 1984



Source: Revenu Canada, Impôt, Statistiques fiscales de 1986 (Analyse des déclarations T1 d'impôt sur le revenu des particuliers pour 1984 et statistiques diverses), Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1986.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Les citoyens ayant des revenus situés entre 20 000 $ et 40 000 $ ont payé plus de 45 p. 100 de l'impôt sur le revenu fédéral et provincial, même s'ils ne représentent que 30 p. 100 des contribuables. Quant à ceux dont le revenu est supérieur à 100 000 $, ils ont versé environ 11 p. 100 des recettes fiscales et représentent approximativement 1 p. 100 des contribuables. À l'autre extrémité de l'échelle des revenus, on a obtenu environ 1 p. 100 des recettes fiscales auprès des citoyens touchant un revenu inférieur à 10 000 $, même s'ils représentent plus du tiers des contribuables.

Le revenu figurant dans le graphique 2 est le revenu total, qu'il ne faut pas confondre avec le revenu imposable (ou l'assiette fiscale). En 1984, le revenu total se chiffrait à 283,7 milliards de dollars, tandis que le revenu imposable atteignait 174,8 milliards de dollars. (L'impôt exigible totalisait 42,6 milliards de dollars, ou 24,4 p. 100 du revenu imposable.) Le revenu total, selon la définition de Revenu Canada, comprend une majoration pour dividendes, la moitié des gains en capital effectivement réalisés et les revenus bruts d'intérêts et de placements (autrement dit, les frais financiers ne sont pas déduits).

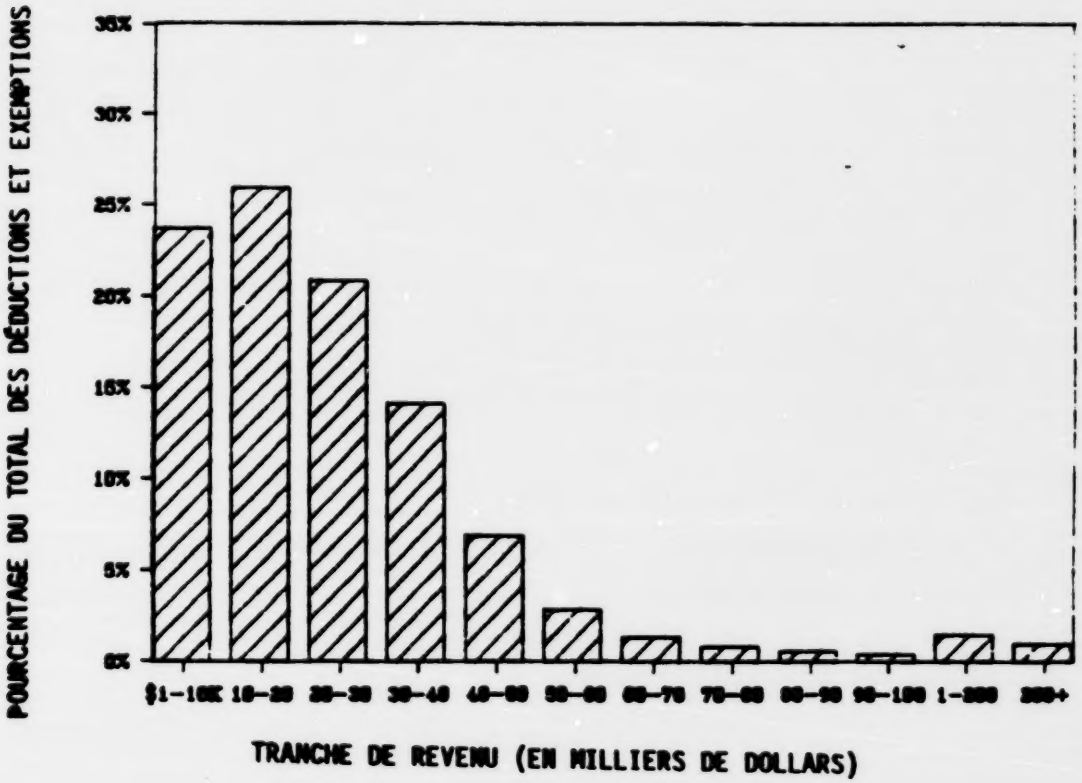
L'écart entre le revenu total et le revenu imposable est principalement attribuable aux déductions et exemptions réclamées par les contribuables. Le graphique 3 illustre leur répartition par tranche de revenu. Plus d'un tiers des déductions et exemptions avantagent les Canadiens touchant des revenus situés entre 20 000 $ et 40 000 $.

Une réforme en profondeur du régime fiscal pourrait combiner une réduction des taux d'imposition avec une restructuration du système des déductions et exemptions. Une telle initiative modifierait le revenu imposable et, peut-être, la répartition de l'impôt exigible. Le degré de modification du système actuel, tel que résumé aux graphiques 1 à 3, dépendrait de la combinaison des changements apportés au barème des taux d'imposition et à l'assiette fiscale.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

GRAPHIQUE 3

RÉPARTITION DES DÉDUCTIONS ET EXEMPTIONS
PAR TRANCHE DE REVENU, 1984



Source: Revenu Canada, Impôt, Statistiques fiscales de 1986 (Analyse des déclarations T1 d'impôt sur le revenu des particuliers pour 1984 et statistiques diverses), Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1986.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

C. Les régimes canadien et américain

En raison de ses liens économiques et géographiques avec les États-Unis, le Canada doit suivre de près les innovations fiscales qui y sont introduites, mais il n'a pas pour autant à adopter intégralement la dernière réforme fiscale américaine. (Pour une analyse de cette réforme, voir: G.S. Goldstein, "La réforme fiscale américaine de 1986", mini-bulletin 86-27F, Ottawa, Bibliothèque du Parlement, 30 octobre 1986.) En effet, les régimes fiscaux des deux pays sont semblables, mais non identiques, les différences les plus importantes étant attribuables à la place qu'y occupent les États et les provinces.

Au Canada, dans neuf des dix provinces (le Québec faisant bande à part) et dans les deux territoires, l'impôt sur le revenu des particuliers est lié au régime fédéral. En effet, les impôts des provinces sont perçus comme une surtaxe sur l'impôt fédéral de base, et toute modification apportée au régime fédéral touche automatiquement l'impôt des provinces. Sauf pour le Québec, le gouvernement fédéral perçoit les impôts des provinces en même temps que le sien. En revanche, aux États-Unis, aucun État ne fait percevoir ses impôts par le gouvernement central. En 1984, seuls quatre États se servaient de l'impôt fédéral exigible pour calculer le leur, et dans l'un d'entre eux, cette façon de procéder était laissée au choix du contribuable.

L'importance de cette source de recettes varie beaucoup d'un État à l'autre. Cet impôt n'existe pas dans plusieurs États, tandis qu'il est la principale source de recettes de huit d'entre eux. En moyenne, en 1984, 30 p. 100 des recettes fiscales des États provenaient de cet impôt; la même année, cette proportion était, pour les provinces canadiennes, de 36,6 p. 100 en moyenne, allant de 17,4 p. 100 pour l'Alberta à 50,2 p. 100 pour le Québec.

Proportionnellement au produit national brut (PNB), l'impôt sur le revenu des particuliers est beaucoup moins important dans les États américains que dans les provinces canadiennes. Le tableau suivant permet de le constater:

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Impôt sur le revenu des particuliers par rapport au PNB pour l'année d'imposition 1984 (en pourcentage)

Impôt	Canada	États-Unis
fédéral	6,7	8,1
des provinces ou des États	5,1	1,8
Total	11,8	9,9

Source: D.B. Perry et J.L. Ballantyne, "Tax Reform in the United States and Canada: The Position of State and Provincial Governments", Canadian Tax Journal, vol. 34, n° 4, juillet-août 1986, p. 917-928.

Ce tableau indique aussi qu'aux États-Unis, le total de l'impôt sur le revenu des particuliers est inférieur à ce qu'il est au Canada. Toutefois, le tableau ne tient pas compte des cotisations à la sécurité sociale, qui sont beaucoup plus élevées chez nos voisins du Sud qu'ici (6,8 p. 100 du PNB en 1984 par rapport à 3,7 p. 100 au Canada).

Le gouvernement central des États-Unis pouvait donc élaborer la réforme fiscale sans se préoccuper des États. Celui du Canada, en revanche, ne pourra sûrement pas agir sans consulter les provinces. En effet, la moindre modification des taux d'imposition ou de la définition du revenu imposable par le gouvernement fédéral se répercute automatiquement sur l'impôt provincial.

D. Propositions de réforme

1. Élargissement de l'assiette fiscale

Beaucoup estiment que dans une réforme de l'impôt sur le revenu des particuliers et de l'impôt sur les sociétés, il est essentiel d'élargir l'assiette fiscale. En général, pour y parvenir, on réduit les exemptions personnelles, on rend imposables des revenus auparavant exonérés et on élimine les stimulants fiscaux qui favorisent certaines activités, ou on en restreint la portée.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

En 1967, la Commission Carter a proposé d'élargir l'assiette fiscale de manière à tenir compte de l'ensemble du pouvoir économique du contribuable, en incluant à peu près tout ce qui contribue à l'enrichir. Le gouvernement a donné suite aux recommandations de la Commission en publiant en 1969 un Livre blanc intitulé Propositions de réforme fiscale. Ce document n'englobait pas toutes les recommandations de la Commission, mais il proposait plusieurs mesures destinées à élargir l'assiette fiscale. Entre autres choses, on proposait d'inclure dans les revenus les gains en capital et divers avantages sociaux reçus par les employés ou les propriétaires d'entreprises, et d'assujettir à l'impôt les prestations d'assurance-chômage, les subventions de recherche ainsi que les bourses d'études et de perfectionnement.

La réaction du public aux recommandations de la Commission et aux propositions du Livre blanc a été négative dans l'ensemble. Un projet de loi sur la réforme fiscale a été adopté en décembre 1971, mais il ne retenait que certains aspects des recommandations de la Commission et s'écartait de nombreuses propositions du Livre blanc. Pourtant, il élargissait l'assiette de l'impôt sur le revenu des particuliers en y incluant les prestations d'assurance-chômage, les bourses d'études (avec une exemption annuelle de 500 $) et la moitié des gains en capital réalisés.

L'un des principaux objectifs du budget de 1981 était, affirmait-on, de renforcer l'équité du régime fiscal. On proposait donc à cette fin différentes mesures, dont l'élimination des contrats de rentes à versements invariables et d'autres dispositions permettant d'étaler le revenu, ainsi que l'assujettissement à l'impôt de certains avantages sociaux tels que les services de santé, les régimes de soins dentaires et les prêts sans intérêt ou à taux d'intérêt réduit. Le budget restreignait également les frais d'intérêt déductibles au montant des revenus d'investissement annuels, supprimait la déduction pour l'intérêt sur l'argent emprunté en vue de l'achat d'un REER, et abrogeait les dispositions concernant la provision pour gains en capital. À la suite d'intenses pressions et de l'accueil peu favorable du public, trois séries de changements distincts ont été apportées aux propositions budgétaires de

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

1981. En fin de compte, les modifications entrées en vigueur en 1983 n'étaient plus qu'une version passablement affaiblie des propositions originales.

Comme le montrent ces tentatives antérieures, l'élargissement de l'assiette fiscale peut se révéler une entreprise difficile. C'est à contrecoeur que les contribuables acceptent de renoncer à certains avantages consentis dans des budgets antérieurs et dans les mesures fiscales connexes. En outre, beaucoup de stimulants fiscaux sont des moyens que le gouvernement a choisi d'utiliser pour atteindre certains objectifs socio-économiques valables; il est donc loin d'être sûr que ces mesures seront éliminées, même dans les cas où l'on prouverait que le régime fiscal est un moyen peu efficace d'administrer des programmes.

Entre autres mesures d'élargissement de l'assiette fiscale, on pourrait proposer en 1987 d'éliminer la déduction pour frais d'emploi, d'imposer intégralement les gains en capital et les gains de loterie, de supprimer les exemptions de 1 000 $ pour les revenus de placement et de 500 $ pour les bourses d'études, et enfin d'éliminer ou de réduire la déduction pour les dons de charité.

2. Réduction des taux d'imposition

La réduction des taux d'imposition constitue un élément important de la récente réforme américaine. Elle va de pair avec l'élargissement de l'assiette fiscale puisqu'elle peut compenser, complètement ou en partie, l'augmentation des revenus assujettis à l'impôt.

Les partisans de la réduction des taux soutiennent qu'une telle mesure favorise un accroissement de l'activité économique qui, à long terme, devrait faire augmenter les rentrées fiscales. En revanche, des taux élevés pourraient diminuer l'incitation au travail et à l'épargne, encourager la participation à l'économie parallèle et amener les investisseurs à prendre des décisions en fonction de leur situation fiscale plutôt que de la sûreté ou de la rentabilité d'un investissement.

Comme on l'a vu ci-dessus, le barème actuel de l'impôt sur le revenu des particuliers est formé de taux marginaux progressifs répartis en dix paliers allant de 6 p. 100 à 34 p. 100. On propose différents

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

moyens pour réduire les taux d'imposition, de l'abaissement des taux marginaux les plus élevés à l'instauration d'un taux uniforme ou d'une variante de cette formule. Les mesures de réforme fiscale adoptées récemment aux États-Unis prévoient deux grands taux d'imposition pour le revenu des particuliers, soit 15 p. 100 et 28 p. 100 (certains contribuables à revenus élevés pourraient cependant être assujettis à un taux de 33 p. 100).

3. Simplification du régime fiscal

En juin 1986, le Comité permanent des finances et des affaires économiques de la Chambre des communes a déposé un rapport proposant de simplifier le régime fiscal. Conscient du fait que l'équité fiscale et la simplification du régime peuvent être deux objectifs contradictoires, il a fait plusieurs recommandations, notamment: a) qu'aucun changement ne soit apporté au régime fiscal sans qu'on ait d'abord examiné l'incidence de la réforme sur la complexité de la Loi de l'impôt sur le revenu et des formules d'impôt; b) que l'on procède à une refonte de la Loi de l'impôt sur le revenu afin qu'elle se lise facilement; et c) que l'ensemble des exemptions, déductions et mesures fiscales spéciales soient examinées pour déterminer si les avantages qui en découlent pourraient être offerts plus simplement grâce à une méthode qui n'aurait rien à voir avec le régime fiscal ou au rajustement des taux d'impôt ou des exemptions générales.

E. Conclusion

La réforme fiscale mise en oeuvre aux États-Unis a relancé le mouvement en vue d'une réforme du régime canadien. À cet égard, il importerait de modifier le régime de l'impôt sur le revenu des particuliers, en vue notamment d'élargir l'assiette fiscale, de réduire les taux d'imposition et de simplifier l'ensemble du système.

Les grands objectifs de la réforme sont l'équité, la simplicité et l'efficacité. Malheureusement, ces objectifs ne sont pas toujours compatibles. Des mesures conçues pour assurer l'équité ne sont peut-être ni simples ni efficaces sur le plan économique. Les dégrèvements qui visent à promouvoir certains objectifs socio-économiques peuvent entrer

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

en contradiction avec la recherche de l'équité, par le fait qu'ils profitent aux contribuables les plus nantis. Par ailleurs, les mesures tendant à l'efficacité ne sont pas nécessairement justes ni simples.

Une fois le processus de réforme amorcé, les législateurs seront appelés à évaluer des propositions dont les objectifs seront, dans certains cas, forcément contradictoires. Des compromis s'imposeront inévitablement. Il faudra alors considérer l'importance relative des différents objectifs et voir dans quelle mesure on peut sacrifier l'un au profit de l'autre.

MESURES PARLEMENTAIRES

A. Livre blanc sur la réforme fiscale

En 1969, le gouvernement a déposé devant le Parlement un Livre blanc intitulé Propositions de réforme fiscale, qui proposait notamment que les prestations d'assurance-chômage, les bourse de recherche et de perfectionnement, les bourses d'études, les gains en capital et divers avantages sociaux soient assujettis à l'impôt. D'autres sources de revenu, comme les indemnités des accidents du travail, les salaires de grévistes et les allocations familiales, auraient été exonérées de l'impôt. Des comités de la Chambre des communes et du Sénat ont tenu des audiences sur le Livre blanc et publié des rapports en 1970.

B. Projet de loi C-259 (1971)

Adopté en 1971, ce projet de loi a mis en oeuvre certaines mesures de réforme fiscale qui visaient notamment à élargir l'assiette fiscale en y incluant les prestations d'assurance-chômage, les bourses d'études (avec une exemption annuelle de 500 $) et la moitié des gains en capital réalisés. Il a en outre instauré l'établissement de la moyenne générale pour tous les contribuables et modifié le barème des taux d'imposition.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

C. Exposé budgétaire de novembre 1981

Insistant sur le principe de l'équité, l'exposé budgétaire de 1981 contenait plusieurs propositions d'élargissement de l'assiette fiscale, qui consistaient notamment à inclure dans le revenu des employés des avantages sociaux comme les laissez-passer de transport, les régimes de soins dentaires et de soins de santé et les prêts sans intérêt ou à taux d'intérêt réduit, à éliminer les contrats de rente à versements invariables et à restreindre les frais d'intérêt déductibles au montant des revenus d'investissement annuels.

D. Projet de loi C-139 (1983)

Ce projet de loi a mis en oeuvre certaines des propositions de réforme fiscale contenues dans l'exposé budgétaire de novembre 1981. (Ces propositions avaient été modifiées à trois reprises avant l'adoption du projet de loi.) Les mesures visant à limiter les frais d'intérêt déductibles au montant des revenus d'investissement annuels et à rendre imposables les avantages sociaux consentis aux employés en matière de soins dentaires et de soins de santé ont été abandonnées, et d'autres propositions ont été limitées ou assujetties à des exceptions ou à des conditions.

CHRONOLOGIE

1967 - Dans son rapport, la Commission royale d'enquête sur la fiscalité (Commission Carter) propose une réforme globale du régime fiscal.

1969 - Le ministre des Finances E.J. Benson publie un Livre blanc intitulé Propositions de réforme fiscale, dans lequel il expose la position gouvernementale ainsi que certaines propositions de réforme.

1970 - Des comités de la Chambre des communes et du Sénat tiennent des audiences publiques sur le Livre blanc. Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce et le Comité permanent des finances, du commerce et des affaires économiques de la Chambre des

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

communes publient leur rapport en septembre et en octobre respectivement. Dans l'ensemble, ces rapports critiquent les propositions du Livre blanc.

juin 1971 - Dépôt à la Chambre des communes du projet de loi C-259, qui propose des réformes du régime fiscal. Après de longs débats et de nombreux amendements, le projet est adopté en décembre de la même année. Il prévoit d'imposer la moitié des gains en capital, d'éliminer les impôts sur les dons et les successions, de réduire les taux de l'impôt sur les sociétés et de modifier le crédit d'impôt pour dividendes.

novembre 1981 - Dans son exposé budgétaire, le ministre des Finances Allan MacEachen fait état de différentes propositions de réforme fiscale, dont la limitation temporaire de l'indexation partielle, l'annulation de la déduction pour les rentes à versements invariables, la limitation des déductions concernant les frais d'investissement, l'imposition accrue des avantages sociaux, la réforme de la taxe de vente à la fabrication et la diminution de la déduction pour amortissement. À la suite du tollé général que suscitent ces propositions, plusieurs modifications y sont apportées.

octobre 1982 - Le ministre des Finances Marc Lalonde annonce différentes mesures qui modifient sensiblement les propositions de réforme de l'exposé budgétaire de novembre 1981.

30 mars 1983 - Adoption du projet de loi C-39, qui met en application le reste des propositions du budget MacEachen.

mai 1985 - Le ministre des Finances Michael Wilson publie deux documents de travail. L'un, intitulé Le régime fiscal - Un axe de changement, propose des modifications au régime de l'impôt sur les sociétés, dont l'élargissement de l'assiette fiscale et l'abaissement des taux d'imposition; l'autre, intitulé Un impôt minimum au Canada, propose des taux minimums afin de s'assurer que les contribuables à revenus élevés payent un impôt minimum.

juin 1986 - Le Comité permanent des finances et des affaires économiques de la Chambre des communes dépose un rapport intitulé Impôt simplifié, qui propose plusieurs moyens de simplifier la Loi de l'impôt sur le revenu.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

1er octobre 1986 - Dans le discours du trône, le gouvernement annonce qu'il proposera des mesures pour abaisser les taux d'imposition, réduire la part des recettes fiscales provenant de l'impôt sur le revenu des particuliers et simplifier le régime fiscal tout en le rendant plus complet.

23 octobre 1986 - Le ministre des Finances Michael Wilson annonce à la Chambre des communes que le gouvernement apportera des modifications à l'impôt sur le revenu des particuliers, à l'impôt sur les sociétés ainsi qu'à la taxe de vente.

18 février 1987 - Dans son exposé budgétaire, le ministre des Finances Michael Wilson annonce le dépôt prochain de mesures de réforme fiscale destinées à simplifier le régime fiscal, à restreindre les privilèges spéciaux et à fournir des stimulants grâce à une réduction des taux d'imposition.

6 mai 1987 - Le ministre des Finances Michael Wilson annonce que le gouvernement déposera à la Chambre des communes un livre blanc sur la réforme fiscale, le 18 juin 1987. Ce document proposera notamment de modifier le régime d'impôt sur le revenu des particuliers en abaissant les taux d'imposition, en réduisant le nombre de paliers d'imposition (de 10 à 3), en restreignant le nombre de privilèges et en ayant recours à des crédits d'impôt plutôt qu'à des exemptions.

BIBLIOGRAPHIE SÉLECTIVE

(1) Association canadienne d'études fiscales, "Excerpts from Report Royal Commission on Taxation", Canadian Tax Journal, vol. 15, n° 2, mars-avril 1967. (Bibliothèque du Parlement J103/P1/1962/T3/A12a/1967)

(2) Boadway, Robin et Neil Bruce, "Les questions théoriques posées par la réforme de la fiscalité", dans Le bien-être économique, vol. 26 des études commandées par la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Ottawa, Centre d'édition du gouvernement du Canada, 1985, p. 159-227. (Bibliothèque du Parlement J103/P2/1982/E2/A13/v.26)

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

(3) Canada, ministère des Finances, Compte du coût des mesures fiscales sélectives, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1985. (Bibliothèque du Parlement HJ/2337/C2/A46)

(4) Canada, ministre des Finances, Propositions de réforme fiscale, Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1969. (Bibliothèque du Parlement HJ/2449/A46/1969)

(5) États-Unis, département du Trésor, Tax Reform for Fairness, Simplicity, and Economic Growth, novembre 1984. (Bibliothèque du Parlement HJ/4652/A82)

(6) Gillespie, W. Irwin, "The 1981 Federal Budget: Muddling Through or Purposeful Tax Reform?", Canadian Tax Journal, vol. 32, n° 6, novembre-décembre 1983, p. 975-1002. (Bibliothèque du Parlement HJ/2242/C357)

(7) Smith, Roger S., "Base Broadening and Rate Changes: A Look at the Canadian Federal Income Tax," Canadian Tax Journal, vol. 32, n° 2, mars-avril 1984, p. 277-293. (Bibliothèque du Parlement HJ/2242/C357)

(8) Thirsk, Wayne R. et John Whalley (éd.), Tax Policy Options in the 1980s, Canadian Tax Paper No. 66, Association canadienne d'études fiscales, février 1982. (Bibliothèque du Parlement HJ/2449/C35C/ n° 66)